TAKING THE PROFIT OUT OF CRIME

The Ontario Government's Summit on New Approaches to Fighting Organized Crime

Ontario

Lessons Learned

Summary Report on Ontario's Organized Crime Summit

November 2000

101-01896/

TAKING THE PROFIT OUT OF CRIME

The Ontario Government's Summit on New Approaches to Fighting Organized Crime

Ontario

Lessons Learned

November 2000

A MESSAGE FROM THE ATTORNEY GENERAL

November 2000

When experts from around the world gathered in Toronto in August to share their views on organized crime, two things became readily apparent.

First, organized crime is a sophisticated, global enterprise, making use of ever-advancing technologies. From car theft to telemarketing scams, credit card fraud, insurance rip-offs and money laundering, organized crime impacts on everyone, in every walk of life. Every year, the business of crime costs Canadians billions of dollars.

Second, governments, police and citizens are not helpless in the face of organized crime. There is a wealth of information and expertise on this issue. By working together, sharing our ideas and insights, and learning from each other, we can make significant progress in both understanding and combatting organized crime.

I want to extend my sincere thanks to everyone involved in the *Taking the Profit Out of Crime* Summit. As you will read in this Report, the Summit was highly informative and enlightening. I personally learned a great deal about what other jurisdictions have done to fight organized crime – what has worked and, just as importantly, what has not worked. The Summit was also a tremendous opportunity for discussions with chiefs of police, Crown attorneys and other representatives of Ontario's justice system – people who are on the front lines as we take our fight against organized crime to new levels.

The discussions at the *Taking the Profit Out of Crime* Summit were extremely valuable. Now it is time for action.

Based on what we learned from the Summit, Ontario intends to be the first jurisdiction in Canada to use civil law to take the profit out of unlawful enterprises. We plan to go after the assets and profits of those who break the law – to show them, literally, that crime does not pay.

James M. Flaherty
Attorney General

A MESSAGE FROM THE SOLICITOR GENERAL

November 2000

The *Taking the Profit Out of Crime* Summit was an important step in the process of developing a new strategy to battle organized crime in Ontario. The Summit was also an unprecedented gathering of representatives from Ontario's policing community and the province's justice system, providing an opportunity to discuss organized crime and hear from some of the world's leading experts on the subject.

Much of the discussion focused on the need to look beyond traditional perceptions of organized crime as ethnic-based or street gangs. Organized crime is a sophisticated business, with far reaching tentacles.

Biker gangs – which are drawing increasing attention and concern in Canada – provide an effective illustration of this problem. Biker gangs generate their income from a myriad of illegal activities, including vehicle theft, prostitution, violent assaults, drug trafficking, weapons sales, and white collar crime such as telemarketing scams, fraud and money laundering.

Biker gangs are a threat to our communities. The Ontario Government is taking decisive action against these outlaws, including the establishment of the Provincial Special Squad, a dedicated illegal biker gang unit comprised of Ontario Provincial Police and 17 other law enforcement agencies. This is an example of the coordinated approach needed to combat organized crime.

The Summit also identified meaningful sentencing as an effective tool to fight organized crime. Following the Summit, I wrote to the federal Justice Minister and Attorney General of Canada, Anne McLellan, demanding that she amend the Criminal Code of Canada to impose a mandatory minimum 14 year sentence in addition to any other sentence for those found guilty of involvement in organized crime. To date, Minister McLellan has not responded.

The *Taking the Profit Out of Crime* Summit provided valuable insights and expertise into dealing with the financial and social impact of organized crime. Thanks to the participation of so many dedicated law enforcement officials, the Government of Ontario will be able to use what we learned from the Summit to develop legislation and programs, to give police and the justice system new tools to fight organized crime.

David H. Tsubouchi
Solicitor General

INTRODUCTION

On August 2-3, 2000, more than 200 of Canada's top law enforcement officials, legal professionals and security officials from the private sector met in Toronto to learn what other jurisdictions are doing to fight organized crime. The *Taking the Profit Out of Crime* Summit brought together experts from around the world – including the United Kingdom, South Africa and several jurisdictions in the United States.

The Summit was designed to address a serious problem that victimizes all Ontarians. Organized crime is a systematic effort to conduct unlawful activity for profit. Sophisticated techniques are used in a concerted effort to break the law.

The Government of Ontario is determined to be equally sophisticated in responding to this problem, and to be on the cutting edge when it comes to dismantling vast and elaborate organized crime networks. Ontario plans to be the first jurisdiction in Canada to "follow the money" – that is, to go after the heart of illicit organizations and the profits that keep them in business.

With this objective in mind, Ontario gathered together some of the world's top experts to share their experiences, insights and expertise, to enable representatives from the Government of Ontario to better understand not only the problem but, more importantly, potential solutions.

This summary report highlights the Summit's discussions – the key issues, other jurisdictions' experiences, what has worked, what has not worked, and the lessons to be learned as the Government of Ontario moves forward in the fight against organized crime.

ORGANIZED CRIME: A PERVASIVE THREAT

Representatives from Canada's law enforcement community told the Summit that organized crime affects all facets of Ontario life, not just in urban communities, but in rural settings as well. Ontario, with its robust economy and wealth, is fertile ground for groups that organize themselves to profit from unlawful activity.

Most Ontarians recognize the high-profile aspects of organized crime, largely through media coverage: the shootings, the intimidation of justice officials and the violence. There is also a Hollywood notion of gangsters, international cartels and street gangs, or "drugs and thugs." In reality, organized crime has a much broader impact, affecting citizens in ways that are not immediately apparent. Some examples:

- Credit card fraud leads to millions of dollars in costs lost or written off; these costs are passed on to the consumer.
- The drug trade, and all of its spin-offs, have hidden and damaging impacts on our communities.
- Telemarketing fraud is often directed at seniors with a devastating impact.
- Motor vehicle theft increases insurance rates.
- Pump and dump securities fraud threatens the integrity of our stock markets.

Several Summit speakers noted that organized crime is sophisticated and diversified. Tackling outlaw motorcycle gangs, complex telemarketing scams, drug syndicates or motor vehicle theft rings pose complex and difficult challenges.

Organized crime has adapted to the realities of the global marketplace. Groups work together to form strategic alliances. The old fashioned notion of a gang affiliated with a particular [illegible] is precisely that – old fashioned.

Meeting this challenge will require cooperation and coordination between and within Ontario's law enforcement community and the province's justice system. From police officials on the front lines of the battle, to crown attorneys preparing for prosecutions, to policy leaders who are responsible for creating laws, Ontario must be well organized in order to win the fight against organized crime.

IMPACT OF ORGANIZED CRIME

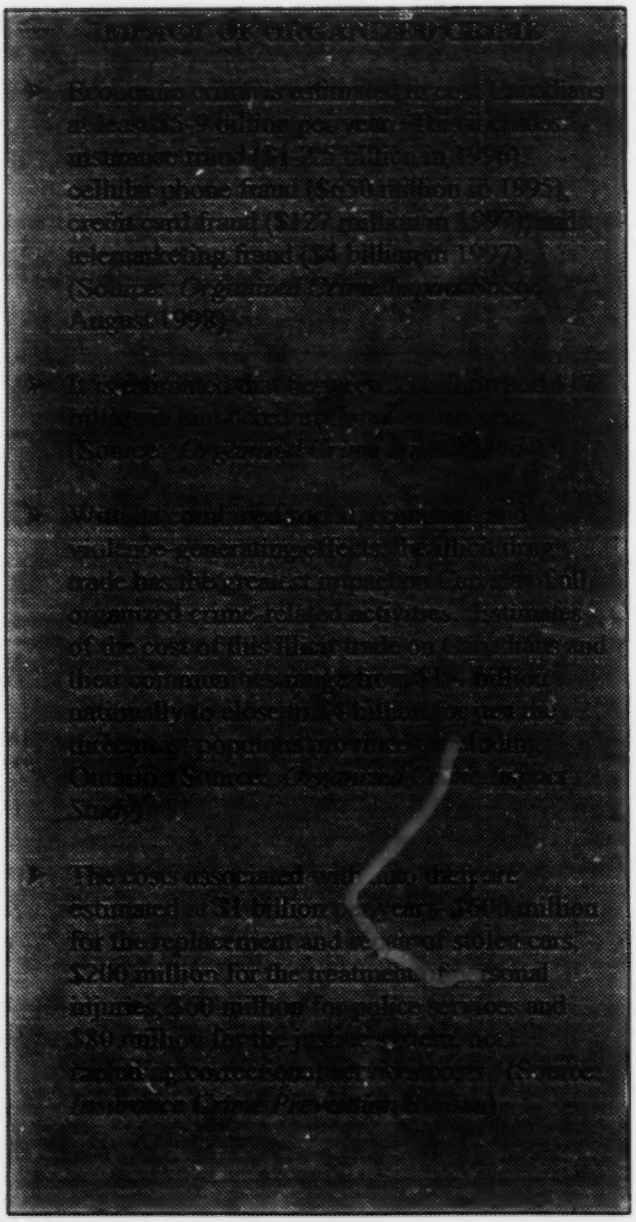
- Economic crime is estimated to cost Canadians at least $5-9 billion per year. This includes insurance fraud ($1-2.5 billion in 1996), cellular phone fraud ($650 million in 1995), credit card fraud ($127 million in 1997), and telemarketing fraud ($4 billion in 1997). (Source: *Organized Crime Impact Study*, August 1998)

- It is estimated that between $5 billion and $17 billion is laundered in Canada each year. (Source: *Organized Crime Impact Study*)

- With its combined social, economic and violence-generating effects, the illicit drug trade has the greatest impact on Canada of all organized crime-related activities. Estimates of the cost of this illicit trade on Canadians and their communities range from $1.4 billion nationally to close to $4 billion for just the three most populous provinces, including Ontario. (Source: *Organized Crime Impact Study*)

- The costs associated with auto theft are estimated at $1 billion per year – $600 million for the replacement and repair of stolen cars, $200 million for the treatment of personal injuries, $60 million for police services and $80 million for the justice system, not including correctional services costs. (Source: *Insurance Crime Prevention Bureau*)

- Credit card fraud leads to millions of dollars in costs lost or written off; these costs are passed on to the consumer.
- The drug trade, and all of its spin-offs, have hidden and damaging impacts on our communities.
- Telemarketing fraud is often directed at seniors, with a devastating impact.



- Motor vehicle theft rings raise insurance rates.
- "Pump and dump" securities fraud threatens the integrity of our capital markets.

Several Summit speakers noted that organized crime is sophisticated and diversified. Tackling outlaw motorcycle gangs, complex telemarketing scams, drug syndicates or motor vehicle theft rings pose complex and difficult challenges.

Organized crime has adapted to the realities of the global marketplace. Groups work together to form strategic alliances. The old-fashioned notion of a gang affiliated by blood ties is precisely that: old-fashioned.

Meeting this challenge will require cooperation and coordination between and within Ontario's law enforcement community and the province's justice system. From police officials on the front lines of the battle, to crown attorneys preparing for prosecutions, to political leaders who are responsible for creating laws, Ontario must be well organized in order to win the fight against organized crime.

LESSONS LEARNED

A number of general conclusions about organized crime became evident during the course of the Summit discussions:

1. Organized crime is a global problem for which no jurisdiction has a perfect solution.
2. Civil asset forfeiture is an innovative approach that can discourage unlawful activity and remove the profit incentive.
3. Civil asset forfeiture is an option that Ontario could consider.
4. Ontario cannot import a solution. It has to develop its own strategy.
5. Government, law enforcement and the justice system need to strengthen their team approach to effectively fight organized crime.

ONE SOLUTION: TAKING THE PROFIT OUT OF ORGANIZED CRIME

Civil Asset Forfeiture: What is it?

A number of jurisdictions have adopted a process whereby property that is unlawfully acquired can be forfeited to the state through the civil law process. This process is based on the regulation of title or ownership in property, and the tenet that people cannot claim ownership in property that has an illicit origin. For more than a thousand years in the western legal system, property which cannot be legally owned goes to the state.

A number of jurisdictions, including the United States, at both the federal and state levels, and South Africa, also regulate "instruments" or tools used to commit a crime. Here, the basis for forfeiture is slightly different. The property itself may not have an unlawful origin, but where it is used repeatedly to commit unlawful activity, the state justifies taking it away on the grounds that if it fails to do so that property will be used to commit further crimes. To protect the public, that property is removed from its owner.

*(Note: Criminal asset forfeiture – a different process than civil asset forfeiture – currently exists in Canada. The *Criminal Code* as well as more than a dozen Ontario statutes permit, in certain circumstances, forfeiture following the conviction of an individual. For example, after being convicted, a computer hacker can lose both the software and the computer used in the commission of the offence. By contrast, civil asset forfeiture focuses on unlawful property as well as instruments of unlawful activity, and a criminal conviction is not a precondition.)

Following the Money Trail: Two Examples

One: A group of marijuana dealers brought a shipload of drugs into San Francisco and turned a profit of $69 million.

The money was ferreted into a series of bank accounts in Northern California, and then layered through a series of offshore transactions.

The money returned to California through a series of "loans" to nominee companies. Those companies then combined their resources and purchased a casino with 1,800 employees.

U.S. Department of Justice officials tackled the case on two fronts: they criminally prosecuted on drug trafficking charges; and they sought civil asset forfeiture of the casino.

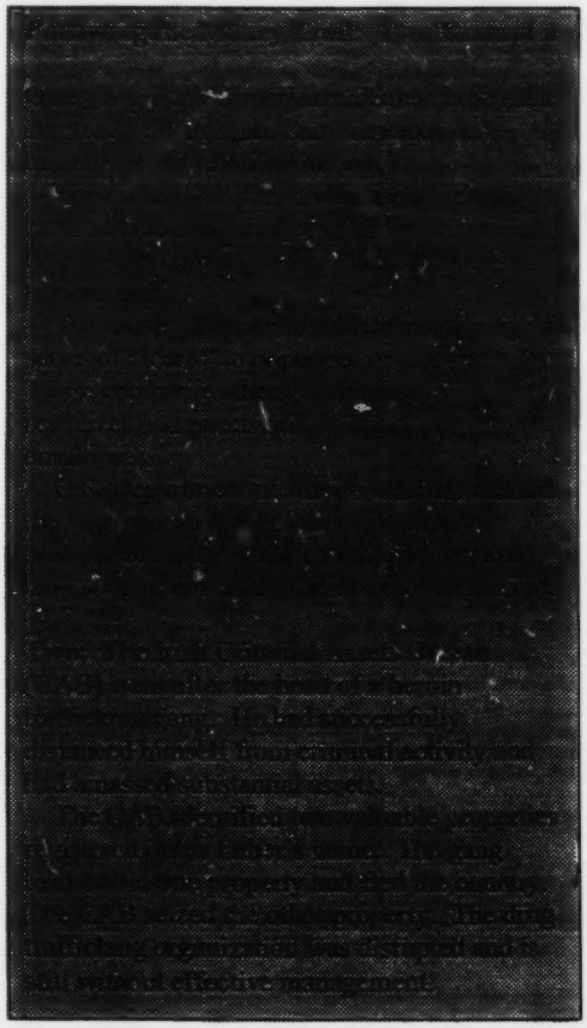
Two: The Irish Criminal Assets Bureau (CAB) went after the head of a heroin trafficking gang. He had successfully distanced himself from criminal activity and had amassed substantial assets.

The CAB identified two valuable properties registered in his father's name. The gang leader sold one property and fled the country. The CAB seized the other property. The drug trafficking organization was disrupted and is still without effective management.

ONE SOLUTION:
TAKING THE PROFIT OUT OF ORGANIZED CRIME

Civil Asset Forfeiture: What is it?

A number of jurisdictions have adopted a process whereby property that is unlawfully acquired can be forfeited to the state through the civil law process. This process is based on the regulation of title or ownership in property, and the tenet that people cannot claim ownership in property that has an illicit origin. For more than a thousand years in the western legal system, property which cannot be legally owned goes to the state.



A number of jurisdictions, including the United States, at both the federal and state levels, and South Africa, also regulate "instruments" or tools used to commit a crime. Here, the basis for forfeiture is slightly different. The property itself may not have an unlawful origin, but where it is used repeatedly to commit unlawful activity, the state justifies taking it away on the grounds that if it fails to do so that property will be used to commit further crimes. To protect the public, that property is removed from its owner.

*(Note: Criminal asset forfeiture – a different process than civil asset forfeiture – currently exists in Canada. The *Criminal Code* as well as more than a dozen Ontario statutes permit, in certain circumstances, forfeiture following the conviction of an individual. For example, after being convicted, a computer hacker can lose both the software and the computer used in the commission of the offence. By contrast, civil asset forfeiture focuses on unlawful property as well as instruments of unlawful activity, and a criminal conviction is not a precondition.)

Innovations from Other Jurisdictions

Ideally, law enforcement optimizes all tools available in the fight against organized crime. The Summit facilitated discussions of techniques not available in Canada, but in operation elsewhere.

The following is a summary of civil remedies experiences in other jurisdictions.

United States

- Civil asset forfeiture has been used as a legal remedy in the United States since 1789.
- There is a large body of legal precedent that has developed for more than 200 years. Laws can be found at the state and federal level.
- Participants in the Summit learned about *CAFRA* (the *Civil Asset Forfeiture Reform Act*), which was passed by Congress in April 2000. It took effect on August 25. These reforms included amendments to: the burden of proof (now on the State on a preponderance of evidence), appointment of counsel (allowing claimants to access the U.S. equivalent of legal aid), codification of the innocent owner defence, the ability of the claimant to have property returned upon a showing of hardship, compensation for damages, the elimination of a cost bond, rules on time to contest and the return of interest where forfeiture is not granted.
- The majority of U.S. states follow variations on the federal model. New Jersey, for example, uses civil asset forfeiture carefully and in tandem with the strategic and operational goals of law enforcement. New York is one of two states (Nevada is the other) that focuses on the individual. The Attorney General or District Attorney investigates an individual with a view to discovering how much property he or she acquired unlawfully. They then seek a civil judgment for that amount and can satisfy the judgment against any of the assets of the individual.

RICO*: the *Racketeer Influenced Corrupt Organizations Act

Summit speakers from the FBI and U.S. Department of Justice spoke about the use of *RICO*, a statute passed by Congress in 1970, as a weapon in the fight against organized crime. *RICO* is a useful tool for specific circumstances; it is not a "magic bullet" or a legislative cure-all. Most importantly, *RICO* is fundamentally a criminal law statute, which covers 92 types of criminal offences or predicates. The statute then provides for special remedies where those "predicates" are committed by organized crime. Included in those remedies are civil law remedies.

South Africa

- In South Africa's struggle for democracy, organized crime has become a disruptive force. Asset forfeiture has been a key device in the fight against organized crime.
- In 1998, South Africa adopted civil asset forfeiture as part of a broader package of legislation designed to address organized crime.
- The Asset Forfeiture Unit is actively and successfully trying cases.

Australia

- In 1990, New South Wales passed a very tough asset forfeiture law. Where a person has been convicted of an offence punishable by five years or more, government lawyers can seek a court order deeming all property of the defendant acquired in the preceding six years as "proceeds" and seek its forfeiture. It then falls to the defendant to assert that he or she acquired the property legally.
- A 1999 report of the Australia Law Reform Commission recommended that other states and the federal government follow the approach of New South Wales.

Ireland

- In June 1996, a police officer and a journalist were murdered in separate incidents. The journalist was an investigative reporter who was writing stories on organized crime. The government responded with proceeds of crime legislation.
- Ireland utilizes an *in rem* process – focusing on the property, as in most U.S. jurisdictions. This involves a freeze order, followed by an interlocutory order, followed by a six-year wait and a final order of forfeiture.
- Civil asset forfeiture is administered through a Criminal Assets Bureau to great effect.

United Kingdom

- In June 2000, Prime Minister Blair issued a report on proceeds of crime. In addition to finding that 70 per cent of crime is acquisitive, the report recommended the adaptation of civil asset forfeiture as a necessary reform.
- Irish legislation appears to be favoured as a model that Britain may follow.
- Legislation is being drafted for late this year or early next year.
- Under Home Rule, the Scottish and Northern Irish legislatures have jurisdiction over civil asset forfeiture. They may follow the United Kingdom with their own reforms.

CONCLUSION

Several jurisdictions have developed civil asset forfeiture tools to assist police and prosecutors in the fight against organized crime. Civil asset forfeiture can be successful, although Ontario cannot directly import a solution. Each jurisdiction has tailored its strategy to meet the specific problems created by organized crime as well as the legal and constitutional parameters of each respective country. Ontario will have to develop its own strategy to meet its own needs.

Several speakers emphasized the need for close collaboration among governments, police, prosecutors and others from the earliest stages of civil forfeiture actions. An organized crime strategy, which incorporates new tools such as civil asset forfeiture, will reach its full potential only with this level of cooperation.

SUMMIT SPEAKERS

James M. Flaherty, Attorney General of Ontario – defined the challenges of organized crime, stated that Ontario wanted to learn and spoke of the commitment to find new and innovative solutions.

David H. Tsubouchi, Solicitor General of Ontario – spoke of the challenges faced by the law enforcement community and the commitment of the government to assist police.

Gwen Boniface, Ontario Provincial Police Commissioner – spoke of the face of organized crime not only in urban but also in rural Ontario.

Julian Fantino, Chief, Toronto Police Service – spoke of the need for police to organize and get ahead of organized crime, and noted the important role of the Ontario Association of Chiefs of Police Committee on Organized Crime.

John Garvey, Chicago Crime Commission – spoke about organized crime activity in the greater Chicago area.

Antonio Nicaso, journalist – highlighted the problems with weak federal laws, particularly with respect to money laundering.

Murray Segal, Assistant Deputy Attorney General of Ontario – spoke on the Crowns' perspective and of the government's commitment to fight organized crime.

Guiliano Zaccardelli, Deputy Commissioner, Royal Canadian Mounted Police – spoke of the national scope of the threat posed by organized crime.

Rob Sampson, Ontario Minister of Correctional Services – noted the challenges in dealing with criminals in Ontario's correctional system.

Gerald McDowell, Chief, Asset Forfeiture and Money Laundering Section, U.S. Department of Justice – spoke of organized crime as a national security issue.

Kevin Donovan, Special Agent, Federal Bureau of Investigation – traced the history of organized crime in America.

Lynn Goodman, Assistant Attorney General, State of New York Organized Crime Task Force – spoke of New York's unique approach to civil asset forfeiture.

Matt Bode, Trial Attorney, U.S. Department of Justice – noted the reforms created by *CAFRA*, the *Civil Asset Forfeiture Reform Act.*

Kenneth Lowrie, Deputy Chief, Organized Crime and Racketeering Section, U.S. Department of Justice – outlined the workings of the *Racketeer Influenced Corrupt Organizations Act (RICO)*, a criminal law statute passed by Congress in 1970.

Carol Stanton Meier, Deputy Attorney General, New Jersey Department of Law and Public Safety – spoke of New Jersey's approach and the successes there.

Bob Nigro, Assistant District Attorney (Nassau County) New York – outlined how his office works with police and prosecutors at the local level.

Peter Vallance, United Kingdom Home Office – spoke about the U.K. report on proceeds of crime.

Ruth Fitzgerald, Irish Attorney General's Office – explained the Irish *Proceeds of Crime Act*, passed in 1996.

Professor Michael Levi, University of Wales at Cardiff – outlined the use of forfeiture in Australia and in Europe.

Willie Hofmeyr, Head of South Africa's Asset Forfeiture Unit – explained South Africa's asset forfeiture process.

Detective Chief Superintendent F. J. McKenna, Ireland Criminal Assets Bureau – explained Ireland's process and success.

David Brody, Supervising Deputy Attorney General, New Jersey Organized Crime Bureau – provided the New Jersey prosecutor's perspective on organized crime and the importance of working closely with police.

Virginia West, Ontario Deputy Solicitor General – spoke of the challenges faced by the police community and Ontario's commitment to give them the necessary tools and techniques.

Mark Freiman, Ontario Deputy Attorney General (Acting) – spoke to the challenges posed by organized crime and Ontario's commitment to finding innovative approaches.

POUR QUE LE CRIME NE PAIE PAS

Sommet du gouvernement de l'Ontario sur de nouvelles méthodes visant à lutter contre le crime organisé

Ontario

Leçons apprises

Rapport sommaire du sommet de l'Ontario sur le crime organisé

Novembre 2000

POUR QUE LE CRIME NE PAIE PAS

Sommet du gouvernement de l'Ontario sur de nouvelles méthodes visant à lutter contre le crime organisé

Ontario

Leçons apprises

Novembre 2000

POUR QUE LE CRIME NE PAIE PAS

Sommet du gouvernement de l'Ontario sur de nouvelles méthodes visant à lutter contre le crime organisé

Ontario

MESSAGE DU PROCUREUR GÉNÉRAL

Novembre 2000

Lorsque des experts des quatre coins du monde se sont réunis à Toronto en août pour partager leurs points de vue sur le crime organisé, deux points étaient devenus rapidement manifestes.

Premièrement, le crime organisé est une entreprise sophistiquée à l'échelle mondiale qui utilise toutes les technologies modernes. Des vols de véhicules automobiles aux escroqueries de télémarketing en passant par la fraude de cartes de crédit, les duperies d'assurance et le blanchissage d'argent, le crime organisé a une incidence sur nous tous, dans tous les domaines de la vie. Chaque année, les activités criminelles coûtent à la population canadienne des milliards de dollars.

Deuxièmement, les gouvernements, la police et les citoyens ne sont pas impuissants face au crime organisé. Il existe une pléthore de renseignements et de compétences sur le sujet. En collaborant ensemble, en partageant nos idées et nos points de vue et en apprenant les uns des autres, nous pourrons réaliser des progrès importants pour comprendre le problème du crime organisé et lutter contre ce danger.

Je tiens à remercier sincèrement toutes les personnes qui ont participé au sommet intitulé *Pour que le crime ne paie pas!* Comme vous l'apprendrez en lisant le présent rapport, le sommet a été un événement informatif. J'ai personnellement beaucoup appris sur ce que les autres juridictions territoriales font pour lutter contre le crime organisé, les initiatives qui ont porté fruit et – point aussi important – celles qui n'ont pas donné les résultats escomptés. Le sommet s'est aussi révélé une excellente occasion pour établir des discussions avec les chefs de police, les procureurs de la Couronne et d'autres représentants du système de justice de l'Ontario, ceux qui sont en première ligne, à mesure que nous portons la lutte contre le crime organisé à de nouveaux niveaux.

Les discussions au sommet *Pour que le crime ne paie pas!* étaient extrêmement utiles. Le temps est venu d'agir.

En nous fondant sur ce que nous avons appris lors du sommet, nous avons l'intention de faire de l'Ontario la première province canadienne à profiter des recours au civil pour retirer aux entreprises illégitimes leurs profits. Nous avons l'intention de saisir les biens et profits de ceux qui contreviennent à la loi et de leur montrer, littéralement, que le crime ne paie pas.

James M. Flaherty

Le procureur général,
James M. Flaherty

MESSAGE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Novembre 2000

Le sommet intitulé *Pour que le crime ne paie pas!* a constitué une étape importante dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour lutter contre le crime organisé en Ontario. Le sommet a également été une rencontre sans précédent de représentants des services de police et du système de justice de l'Ontario pour discuter du problème du crime organisé et entendre les points de vue de certains des experts mondiaux sur le sujet.

Une grande partie de la discussion a porté sur le besoin de regarder au-delà des perceptions traditionnelles du crime organisé comme des groupes ethniques ou des bandes des rues. Le crime organisé est une entreprise sophistiquée qui exerce une influence considérable.

Les bandes de motards – qui attirent de plus en plus d'attention et qui sont une source de préoccupation au Canada – sont un exemple frappant de ce problème. Les bandes de motards tirent leurs profits d'une foule d'activités illégales, notamment le vol de véhicules, la prostitution, les agressions violentes, le trafic de drogues, la vente d'armes et le crime de cols blancs comme les escroqueries de télémarketing, la fraude et le blanchissage de l'argent.

Les bandes de motards sont un danger pour nos collectivités. Le gouvernement de l'Ontario prend actuellement des mesures décisives contre ces bandes non autorisées, notamment la création de l'escouade provinciale spéciale, une unité qui a été établie exclusivement pour lutter contre les bandes de motards illégales. Cette escouade est composée de la Police provinciale de l'Ontario et de 17 autres organismes d'exécution de la loi. C'est un exemple d'une approche coordonnée requise pour lutter contre le crime organisé.

Par ailleurs, le sommet a permis de conclure que la bonne détermination de la peine est un moyen efficace pour lutter contre le crime organisé. À la suite du sommet, j'ai écrit à la ministre fédérale de la Justice et procureure générale du Canada, M^me^ Anne McLellan, et je lui ai demandé de modifier le *Code criminel du Canada* pour prévoir une peine minimale obligatoire de 14 ans en plus de toute autre peine, dans le cas des personnes déclarées coupables de participation au crime organisé. À ce jour, je n'ai pas reçu de réponse de M^me^ McLellan.

Le sommet *Pour que le crime ne paie pas!* a fourni des points de vue et des connaissances importants pour faire face à l'impact financier et social du crime organisé. Grâce à la participation d'un grand nombre d'agents d'exécution de la loi, le gouvernement de l'Ontario sera en mesure d'utiliser ce que nous avons appris au sommet pour élaborer une loi et des programmes et mettre à la disposition du système de justice de nouveaux moyens lui permettant de lutter contre le crime organisé.

Le solliciteur général,
David H. Tsubouchi

INTRODUCTION

Le 2 et le 3 août 2000, plus de 200 des principaux agents d'exécution de la loi au Canada, des juristes et des responsables de la sécurité du secteur privé se sont réunis à Toronto pour se tenir au courant des initiatives entreprises par d'autres juridictions territoriales en vue de lutter contre le crime organisé. Le sommet intitulé *Pour que le crime ne paie pas!* a réuni des experts du monde entier, notamment du Royaume-Uni, de l'Afrique du Sud et des États-Unis.

Le sommet a été conçu de manière à examiner le grave problème qui victimise l'ensemble de la population ontarienne. Le crime organisé est un effort systématique pour mener des activités illégales en vue de réaliser un profit. Des techniques sophistiquées sont utilisées dans le but d'enfreindre la loi.

Le gouvernement de l'Ontario est déterminé à être également sophistiqué dans sa réponse à ce problème et veut appliquer des moyens perfectionnés afin de démanteler des réseaux criminels organisés vastes et développés. L'Ontario a l'intention de devenir la première province canadienne à « retracer la filière de l'argent », à sévir contre les organisations illicites et les profits qui les gardent en affaires.

Avec cet objectif en vue, l'Ontario a réuni certains des meilleurs experts mondiaux pour qu'ils partagent leurs expériences, points de vue et connaissances afin de permettre aux représentants du gouvernement de l'Ontario de mieux comprendre non seulement le problème mais aussi – point plus important - les éventuelles solutions.

Ce rapport énonce les points saillants des discussions abordées au sommet : les questions clés, les expériences des autres juridictions territoriales, les succès, les échecs et les leçons à tirer à mesure que le gouvernement de l'Ontario avance dans sa lutte contre le crime organisé.

LE CRIME ORGANISÉ : UN DANGER ENVAHISSANT

Des représentants des organismes d'exécution de la loi au Canada ont informé les participants au sommet que le crime organisé a une incidence sur tous les aspects de la vie en Ontario, non seulement dans les villes mais aussi dans les zones rurales. La solide économie et la prospérité de l'Ontario attirent des groupes qui s'organisent afin de profiter d'activités illégales.

La plupart des Ontariens et Ontariennes reconnaissent les aspects saillants du crime organisé, notamment par le biais des médias : les coups de feu, l'intimidation des officiers de justice et la violence. Il y a aussi une notion hollywoodienne des gangsters,

des cartels internationaux et des bandes des rues, ou de la drogue et des truands. En réalité, le crime organisé a un impact beaucoup plus grand puisqu'il touche les citoyens de manière qui ne sont pas immédiatement manifestes. Voici certains exemples :

- La fraude des cartes de crédit entraîne la perte ou l'annulation de millions de dollars en coûts; ces coûts sont transmis au consommateur.
- Le trafic de la drogue et ses retombées ont une incidence cachée et nuisible sur nos collectivités.

IMPACT DU CRIME ORGANISÉ

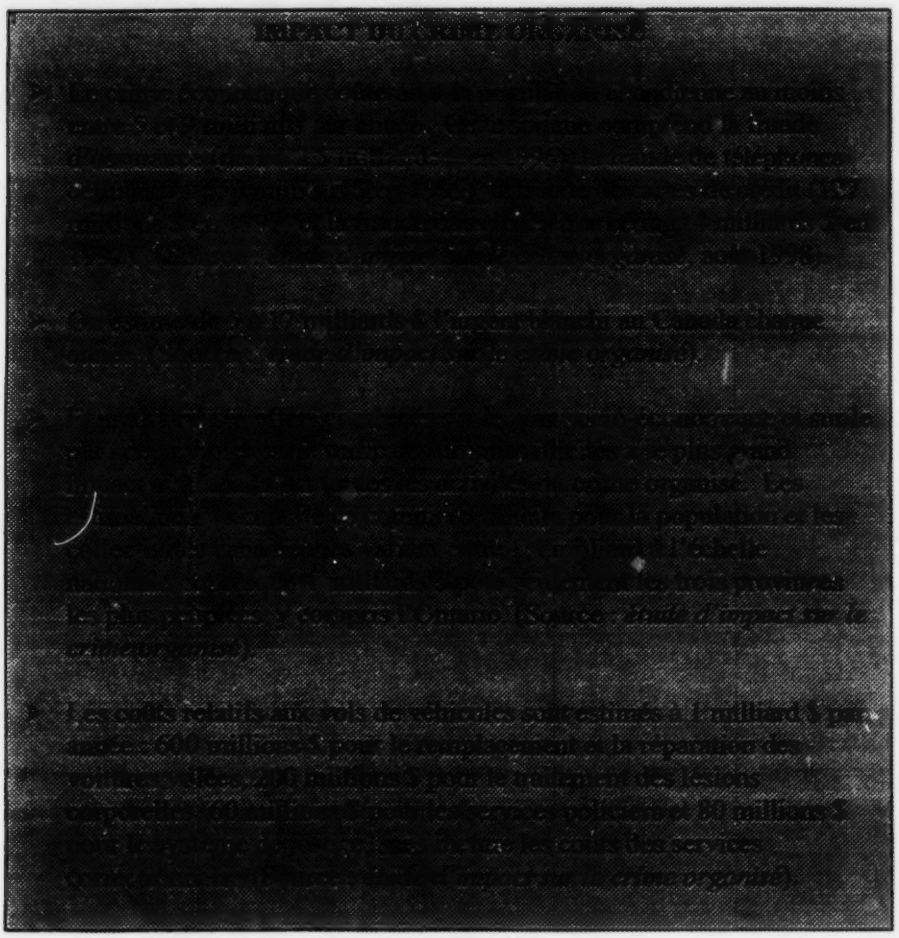
- **Le crime économique coûterait à la population canadienne au moins entre 5 et 9 milliards par année. Cette somme comprend la fraude d'assurance (de 1 à 2,5 milliards $ en 1996), la fraude de téléphones cellulaires (650 millions $ en 1995), la fraude de cartes de crédit (127 millions $ en 1997) et la fraude dans le télémarketing (4 milliards $ en 1997). (Source : *étude d'impact sur le crime organisé*, août 1998).**
- **On estime de 5 à 17 milliards $ l'argent blanchi au Canada chaque année. (Source : *étude d'impact sur le crime organisé*).**
- **Étant donné ses effets combinés sur le plan socio-économique et sur le plan de la violence, le trafic des drogues illicites a le plus grand impact au Canada sur toutes les activités du crime organisé. Les estimations du coût de ce commerce illicite pour la population et les collectivités canadiennes varient entre 1,4 milliard à l'échelle nationale et presque 4 milliards $ pour seulement les trois provinces les plus peuplées, y compris l'Ontario. (Source : *étude d'impact sur le crime organisé*).**
- **Les coûts relatifs aux vols de véhicules sont estimés à 1 milliard $ par année : 600 millions $ pour le remplacement et la réparation des voitures volées, 200 millions $ pour le traitement des lésions corporelles, 60 millions $ pour les services policiers et 80 millions $ pour le système de justice, sans inclure les coûts des services correctionnels. (Source : *étude d'impact sur le crime organisé*).**

- La fraude dans le télémarketing vise souvent les personnes âgées et les conséquences sont dévastatrices.
- Les vols de véhicules automobiles par des bandes entraînent une hausse des primes d'assurance.
- La fraude dans les valeurs mobilières dont la valeur est artificiellement augmentée et qui sont ensuite vendues en vrac pose un danger à l'intégrité de nos marchés financiers.

Plusieurs personnes qui ont pris la parole au sommet ont noté que le crime organisé est sophistiqué et diversifié. Les bandes de motards illégales, les duperies complexes de

des cartels internationaux et des bandes des rues, ou de la drogue et des truands. En réalité, le crime organisé a un impact beaucoup plus grand puisqu'il touche les citoyens de manière qui ne sont pas immédiatement manifestes. Voici certains exemples :

- La fraude des cartes de crédit entraîne la perte ou l'annulation de millions de dollars en coûts; ces coûts sont transmis au consommateur.
- Le trafic de la drogue et ses retombées ont une incidence cachée et nuisible sur nos collectivités.



- La fraude dans le télémarketing vise souvent les personnes âgées et les conséquences sont dévastatrices.
- Les vols de véhicules automobiles par des bandes entraînent une hausse des primes d'assurance.
- La fraude dans les valeurs mobilières dont la valeur est artificiellement augmentée et qui sont ensuite vendues en vrac pose un danger à l'intégrité de nos marchés financiers.

Plusieurs personnes qui ont pris la parole au sommet ont noté que le crime organisé est sophistiqué et diversifié. Les bandes de motards illégales, les duperies complexes de

télémarketing, les groupes de trafic de drogue ou de ventes de véhicules automobiles volés posent un problème complexe et difficile.

Le crime organisé s'est adapté aux réalités du marché mondial. Les groupes travaillent ensemble pour former des alliances stratégiques. L'ancienne notion d'une bande affiliée par des liens de sang est précisément ce qu'elle dit : ancienne.

Pour relever ce défi, nous avons besoin de coopération et de coordination entre les organismes d'exécution de la loi en Ontario et le système de justice de la province. Des agents de police aux premières lignes de la bataille, aux procureurs de la Couronne qui préparent les poursuites en passant par les chefs politiques qui sont responsables de la création de lois, la province d'Ontario doit être bien organisée pour gagner la bataille contre le crime organisé.

LEÇONS APPRISES

Un certain nombre de conclusions générales sur le crime organisé sont devenues évidentes durant les discussions qui ont lieu au sommet :

1. Le crime organisé est un problème mondial pour lequel aucun pays n'a une solution parfaite.

2. La confiscation de biens au civil est une nouvelle approche qui peut décourager les activités illégales et retirer les mesures incitatives du profit.

3. La confiscation de biens au civil est une option que l'Ontario pourrait envisager.

4. La province d'Ontario ne peut importer de solution. Elle doit élaborer sa propre stratégie.

5. Le gouvernement, les organismes d'exécution de la loi et le système de justice doivent consolider leur approche d'équipe pour lutter de manière efficace contre le crime organisé.

UNE SOLUTION : RETIRER AUX BANDES DE CRIME ORGANISÉ LEURS PROFITS

Confiscation des biens au civil : de quoi s'agit-il?

Un certain nombre de pays ont adopté un processus selon lequel les biens qui sont illégalement acquis peuvent être confisqués par l'État grâce à l'application de mesures juridiques civiles. Ce processus est fondé sur la réglementation du titre ou de la propriété des biens et sur le principe que les citoyens ne peuvent réclamer la propriété d'un bien qui est d'origine illicite. Depuis un millier d'années, dans le système de justice occidental, les biens qui ne peuvent être légalement détenus vont à l'État.

Certains pays, notamment les États-Unis, à la fois au palier fédéral et au niveau des États, et l'Afrique du Sud réglementent aussi des « instruments » ou des moyens utilisés pour commettre un crime. Ici, la base de confiscation est légèrement différente. Le bien en lui-même peut ne pas avoir une origine illégale mais lorsqu'il est utilisé de manière répétitive pour commettre une activité illégale, l'État justifie sa confiscation au motif que s'il ne réussit pas à faire cela, le bien en question sera utilisé pour commettre d'autres actes criminels. Pour protéger le public, l'État retire le bien à son propriétaire.

*[Note : la confiscation des biens au criminel – un processus différent de la confiscation au civil - existe actuellement au Canada. Le *Code criminel* ainsi que plus de 12 lois ontariennes permettent, dans certaines circonstances, la confiscation à la suite de la condamnation d'une personne. Par exemple, après avoir été déclaré coupable, un pirate informatique peut perdre à la fois le

Sur la piste de l'argent : deux exemples

1) : un groupe de trafiquants de marijuana ont acheté une quantité de drogue sur un bateau à San Francisco et ont réalisé un profit de 69 millions $.

L'argent a été déposé dans une série de comptes bancaires dans le nord de la Californie pour être ensuite distribué dans le cadre de différentes opérations à l'étranger.

L'argent est retourné en Californie grâce à une série de « prêts » à des sociétés nominées. Ces sociétés ont ensuite combiné leurs ressources et ont acheté un casino employant 1 800 personnes.

Les fonctionnaires du ministère américain de la Justice ont livré leur bataille sur deux fronts : ils ont intenté des poursuites au criminel pour trafic de drogues et ont cherché à confisquer les biens du casino au civil.

2) : Le Bureau irlandais des biens illicitement acquis a pourchassé le chef d'une bande de trafic d'héroïne. L'individu en question avait réussi à se distancer des activités criminelles et avait amassé des biens substantiels.

Le Bureau a identifié deux propriétés de grande valeur enregistrées au nom du père de l'individu. Le chef de la bande avait vendu une propriété et avait quitté le pays. Le Bureau a saisi l'autre propriété. Les activités de l'organisation de trafic de drogues ont été suspendues et l'organisation demeure sans direction efficace.

UNE SOLUTION :
RETIRER AUX BANDES DE CRIME ORGANISÉ LEURS PROFITS

Confiscation des biens au civil : de quoi s'agit-il?

Un certain nombre de pays ont adopté un processus selon lequel les biens qui sont illégalement acquis peuvent être confisqués par l'État grâce à l'application de mesures juridiques civiles. Ce processus est fondé sur la réglementation du titre ou de la propriété des biens et sur le principe que les citoyens ne peuvent réclamer la propriété d'un bien qui est d'origine illicite. Depuis un millier d'années, dans le système de justice occidental, les biens qui ne peuvent être légalement détenus vont à l'État.

Certains pays, notamment les États-Unis, à la fois au palier fédéral et au niveau des États, et l'Afrique du Sud, réglementent aussi des « instruments » ou des moyens utilisés pour commettre un crime. Ici, la base de confiscation est légèrement différente. Le bien en lui-même peut ne pas avoir une origine illégale mais lorsqu'il est utilisé de manière répétitive pour commettre une activité illégale, l'État justifie sa confiscation au motif que s'il ne réussit pas à faire cela, le bien en question sera utilisé pour commettre d'autres actes criminels. Pour protéger le public, l'État retire le bien à son propriétaire.

*(Note : la confiscation des biens au criminel – un processus différent de la confiscation au civil - existe actuellement au Canada. Le *Code criminel* ainsi que plus de 12 lois ontariennes permettent, dans certaines circonstances, la confiscation à la suite de la condamnation d'une personne. Par exemple, après avoir été déclaré coupable, un pirate informatique peut perdre à la fois le

Sur le plan de l'argent : deux exemples

1) – Un groupe de cultivateurs de marijuana ont généré [illegible] de dollars sur un marché à San Francisco et ont réalisé un profit de 69 millions $.

L'argent a été déposé dans une série de comptes bancaires dans le nord de la Californie pour être ensuite transféré dans le cadre de différentes opérations à l'étranger.

L'argent est retourné en Californie grâce à une série de [illegible] de ces comptes [illegible] ont été [illegible] pour un total de 1 500 personnes.

Les fonctionnaires du ministère américain de la Justice ont livré leur bataille sur deux fronts : ils ont intenté des poursuites au criminel pour trafic de drogues et ont cherché à confisquer les biens du crime au civil.

2) – Le Bureau irlandais des biens illicitement acquis a pourchassé le chef d'une bande de trafic d'héroïne. L'individu en question avait réussi à se distancer des activités criminelles et avait amassé des biens substantiels.

Le Bureau a identifié deux propriétés de grande valeur enregistrées au nom du père de l'individu. Le chef de la bande avait vendu une propriété et avait quitté le pays. Le Bureau a saisi l'autre propriété. Les activités de l'organisation de trafic de drogues ont été suspendues et l'organisation demeure sans direction efficace.

logiciel et l'ordinateur utilisé dans la commission d'une infraction. Au contraire, la confiscation de biens au civil porte sur la possession illégale d'un bien ainsi que les instruments de l'activité illégitime, et une condamnation au criminel n'est pas une condition préalable.)

Innovations dans d'autres ressorts

Idéalement, l'exécution de la loi optimise tous les moyens disponibles dans la lutte contre le crime organisé. Le sommet a facilité les discussions des techniques qui ne sont pas utilisées au Canada mais qui sont applicables ailleurs.

Voici un résumé des expériences des recours au civil dans d'autres ressorts.

États-Unis

- La Confiscation des biens au civil a été utilisée comme un recours en justice aux États-Unis depuis 1789.

- Il existe de nombreux précédents jurisprudentiels qui ont été formés depuis plus de deux siècles. Des lois existent à cet égard au palier fédéral et au niveau des États.

- Les participants au sommet ont appris l'existence de la loi portant réforme du droit de confiscation des biens au civil qui a été adoptée par le Congrès en avril 2000. La loi entre en vigueur le 25 août. Ces réformes comprennent des modifications aux principes suivants : le fardeau de la preuve (relève actuellement de l'État sur une prépondérance de la preuve), nomination des avocats (permettant aux demandeurs d'accéder à l'équivalent américain de l'aide juridique), la codification de la défense du propriétaire innocent, la capacité du demandeur d'avoir son bien retourné sur présentation d'une preuve de difficultés financières, l'indemnisation pour dommages, l'élimination d'un cautionnement du coût, les règles à temps pour contester et le retour d'intérêts dans les cas où la confiscation n'est pas accordée.

- La majorité des États des États-Unis suivent des variations du modèle fédéral. Le New-Jersey, par exemple, utilise la confiscation des biens au civil soigneusement et en tandem avec les objectifs stratégiques et opérationnels de l'exécution de la loi. New York est l'un des deux États (Nevada étant l'autre) qui met l'accent sur l'individu. Le procureur général ou le procureur de district mène une enquête sur un individu dans le but de découvrir le montant des biens qu'il a acquis illégalement. Ensuite, il cherche à obtenir un jugement au civil pour ce montant et peut exécuter le jugement contre l'un des biens de l'individu.

RICO* : la *Racketeer Influenced Corrupt Organizations Act

Les intervenants au sommet, représentant le FBI et le ministère américain de la Justice, ont parlé de l'application de *RICO*, loi adoptée par le Congrès américain en 1970, comme arme dans la lutte contre le crime organisé. *RICO* est un moyen utile dans des circonstances particulières; la loi n'est pas un « projectile magique » ni une panacée législative. Ce qui est le plus important c'est que *RICO* est fondamentalement une loi de droit criminel qui porte sur 92 sortes d'infractions ou prédicats criminels. La loi prévoit ensuite des recours spéciaux, y compris les recours au civil, lorsque ces « prédicats » sont commis par le crime organisé.

Afrique du Sud

- Dans la lutte pour la démocratie en Afrique du Sud, le crime organisé est devenu une force destructive. La confiscation de biens a été un élément clé dans la lutte contre le crime organisé.

- En 1998, l'Afrique du Sud a adopté la confiscation des biens au civil dans le cadre d'un ensemble plus vaste de lois conçues pour lutter contre le crime organisé.

- L'Unité de confiscation des biens s'occupe de l'instruction des causes de manière active et avec succès.

Australie

- En 1990, l'État de la Nouvelle-Galles du Sud a adopté une loi très sévère en matière de confiscation des biens. Lorsqu'une personne est condamnée d'une infraction punissable d'une peine de prison de 5 ans ou plus, les avocats du gouvernement peuvent demander l'obtention d'une ordonnance de la cour présumant que tous les biens du défendeur ont été acquis au cours des six années précédentes à titre de « produits » et peuvent en demander la confiscation. Il appartient ensuite au défendeur de faire valoir qu'il a acquis les biens par voie légale.

- Un rapport de 1999 de la commission de réforme du droit de l'Australie a recommandé que d'autres États et le gouvernement fédéral suivent l'approche adoptée par l'État de la Nouvelle-Galles du Sud.

Irlande

- En juin 1996, un agent de police et un journaliste ont été assassinés dans des incidents séparés. Le journaliste était un journaliste enquêteur qui écrivait des articles sur le crime organisé. Le gouvernement a réagi en adoptant une loi sur les produits de la criminalité.

- L'Irlande utilise un processus en matière réelle et met l'accent sur les biens, comme dans la plupart des États des États-Unis. Cette initiative prévoit une ordonnance de blocage, suivie d'une ordonnance interlocutoire, suivie d'une période d'attente de six ans et d'une ordonnance finale de confiscation.

- La confiscation des biens au civil est administrée par le Bureau des actifs criminels avec de bons résultats.

Royaume-Uni

- En juin 2000, le premier ministre Blair a rendu public un rapport sur les produits de la criminalité. En plus de trouver que 70 % des crimes sont acquisitifs, le rapport recommande l'adaptation de la confiscation des biens au civil comme une réforme nécessaire.

- La loi irlandaise semble être favorisée comme modèle à suivre par l'Angleterre.

- La loi est en cours de rédaction et serait prête à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine.

- En vertu de l'autonomie gouvernementale, les assemblées législatives de l'Écosse et de l'Irlande du Nord ont compétence en matière de confiscation des biens au civil. Elles peuvent suivre le Royaume-Uni en adoptant leurs propres réformes.

CONCLUSION

Plusieurs pays ont élaboré des moyens de confiscation des biens au civil pour aider la police et les poursuivants dans leur lutte contre le crime organisé. La confiscation des biens au civil peut porter fruit bien que l'Ontario ne puisse pas importer directement de solution. Chaque ressort peut adapter sa stratégie pour répondre à des problèmes spécifiques créés par le crime organisé et pour tenir compte des paramètres juridiques et constitutionnels de chaque pays. L'Ontario devra élaborer sa propre stratégie pour tenir compte de ses propres besoins.

Certains conférenciers ont insisté sur le besoin d'établir une étroite collaboration entre les gouvernements, la police, les poursuivants et d'autres intervenants à partir des étapes les plus préliminaires des actions de confiscation au civil. Une stratégie de lutte contre le crime organisé, qui intègre de nouveaux moyens comme la confiscation des biens au civil, atteindra son plein potentiel seulement grâce à ce niveau de coopération.

LES INTERVENANTS AU SOMMET

James M. Flaherty, procureur général de l'Ontario – a parlé des défis du crime organisé. Il a indiqué que l'Ontario voulait apprendre des autres et a parlé de la détermination du gouvernement à trouver de nouvelles solutions.

David H. Tsubouchi, solliciteur général de l'Ontario – a parlé des défis auxquels sont confrontés les organismes d'exécution de la loi et de l'engagement du gouvernement à aider la police.

Gwen Boniface, commissaire de la Police provinciale de l'Ontario – a parlé du crime organisé non seulement dans les zones urbaines mais aussi dans les régions rurales de l'Ontario.

Julian Fantino, chef du service de police de Toronto – a parlé du besoin de la police de s'organiser et de devancer les groupes de crime organisé. Il a noté le rôle important joué par le comité sur le crime organisé de l'Association des chefs de police de l'Ontario.

John Garvey, Commission de la répression du crime, ville de Chicago – a parlé des activités du crime organisé dans la région du grand Chicago.

Antonio Nicaso, journaliste – a mis en évidence les problèmes que posent les faibles lois fédérales, notamment en ce qui concerne le blanchissage de l'argent.

Murray Segal, sous-procureur général adjoint de l'Ontario – a parlé du point de vue de la Couronne et de la détermination du gouvernement à lutter contre le crime organisé.

Guiliano Zaccardelli, sous-commissaire, Gendarmerie royale du Canada – a parlé de l'ampleur du danger posé par le crime organisé à l'échelle nationale.

Rob Sampson, ministre des Services correctionnels de l'Ontario – a parlé des défis posés par les criminels dans le système correctionnel de l'Ontario.

Gerald McDowell, chef, directeur de l'unité de confiscation des biens et de la lutte contre le blanchiment des capitaux, ministère américain de la Justice – a parlé du crime organisé comme problème de sécurité nationale.

Kevin Donovan, agent spécial du FBI (Federal Bureau of Investigation) – a tracé l'historique du crime organisé en Amérique.

Lynn Goodman, adjointe au procureur général, groupe de travail sur le crime organisé, État de New York – a parlé de l'approche unique adoptée par New York à l'égard de la confiscation des biens au civil.

Matt Bode, avocat plaidant, ministère américain de la Justice – a noté les réformes créées par la loi portant réforme du droit de confiscation des biens au civil.

Kenneth Lowrie, chef adjoint, section du crime organisé et du racket, ministère américain de la Justice – a souligné les travaux de la *Racketeer Influenced Corrupt Organizations Act* (*RICO*), loi en matière criminelle adoptée par le Congrès en 1970.

Carol Stanton Meier, sous-procureure générale, État du New Jersey, ministère de la Justice et de la Sécurité publique – a parlé de l'approche du New Jersey et des succès réalisés dans cet État.

Bob Nigro, adjoint au procureur de district (comté de Nassau) de New York – a expliqué comment son bureau travaille avec la police et les poursuivants au palier local.

Peter Vallance, membre d'un groupe de travail sur la confiscation, bureau principal en Angleterre – a parlé du rapport de l'Angleterre sur les produits de la criminalité.

Ruth Fitzgerald, bureau du procureur général, Irlande – a expliqué la loi sur les produits de la criminalité, adoptée en 1996.

Michael Levi, professeur de criminologie, Université de Wales à Cardiff – a parlé de l'utilisation du processus de confiscation en Australie et en Europe.

Willie Hofmeyr, directeur de l'unité de confiscation des biens illicites, Afrique du Sud – a expliqué le processus de confiscation des biens en Afrique du Sud.

F. J. McKenna, directeur de police, détective, Bureau des biens illicitement acquis, Irlande – a expliqué l'approche adoptée par l'Irlande et les succès réalisés.

David Brody, procureur général adjoint attaché au Bureau du crime organisé, État du New Jersey – a fourni le point de vue du procureur du New Jersey sur le crime organisé et l'importance de travailler étroitement avec la police.

Virginia West, sous-solliciteur général de l'Ontario – a parlé des défis auxquels est confrontée la police et de la détermination de l'Ontario à lui donner les moyens et techniques nécessaires.

Mark Freiman, sous-procureur général de l'Ontario (intérimaire) – a parlé des défis posés par le crime organisé et de la détermination de l'Ontario à trouver de nouvelles approches.